



ČESKÁ REPUBLIKA

## ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Zdeňka Kühna, soudkyně Michaeley Bejčkové a soudce Ondřeje Mrákoty v právní věci žalobkyně: **KAPARO, a. s.**, se sídlem Ječná 550, Praha 2, zastoupené Mgr. Václavem Voříškem, advokátem se sídlem Pod kaštany 245/10, Praha 6, proti žalovanému: **Krajský úřad Středočeského kraje**, se sídlem Zborovská 81/11, Praha 5, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018, čj. 034039/2018/KUSK-OSA/ŠAM, sp. zn. 034039/2018/KUSK/2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2019, čj. 44 A 47/2018-29,

**t a k t o :**

- I. Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 28. 6. 2019, čj. 44 A 47/2018-29, **se ruší.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 6. 2018, čj. 034039/2018/KUSK-OSA/ŠAM, sp. zn. 034039/2018/KUSK/2, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.

### **O d ů v o d n ě n í :**

[1] Žalobkyně je provozovatelkou vozidla, jehož řidič či řidička porušili dne 4. 8. 2017 pravidla silničního provozu tím, že překročili nejvyšší dovolenou rychlost jízdy v obci (50 km/h) nejméně o 16 km/h. Městský úřad Kolín proto žalobkyni uznal vinnou přestupkem provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích (zákon o silničním provozu), pro porušení § 10 odst. 3 a § 18 odst. 4 tohoto zákona z nedbalosti a uložil jí pokutu 1 500 Kč. Žalobkyně podala proti rozhodnutí městského úřadu ze dne 22. 2. 2018 blanketní odvolání, které žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 12. 6. 2018.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného podala žalobkyně žalobu, kterou krajský soud rovněž zamítl.

### I. Kasační řízení

[3] Žalobkyně (stěžovatelka) podala proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost. Setrvala na tom, že z výroku rozhodnutí o přestupku musí být zřejmé, zda byla měřena rychlost v konkrétním místě, nebo v delším úseku.

[4] Podle stěžovatelky nebylo prokázáno, zda městská policie měřila rychlost na místě k tomu určeném policií (§ 79a zákona o silničním provozu). Aktuální podklady o tom nejsou založeny ve správním ani v soudním spise vedeném v této věci, a chybí i v soudním spise 44 A 6/2018, na který krajský soud odkazoval.

[5] Stěžovatelka vytýká žalovanému, že ji shledal vinnou ze spáchání přestupku z nedbalosti, ačkoli spáchala přestupek bez zavinění.

[6] Výrok rozhodnutí je vadný také proto, že neobsahuje ustanovení, podle kterého byla stěžovatelce uložena sankce. Ve výroku chybí rovněž ustanovení, které obsahuje skutkovou podstatu přestupku (tedy která z povinností obecně upravených v § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu byla porušena). Tyto vady výroku nezhojilo ani odůvodnění rozhodnutí.

[7] Žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

### II. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[8] Kasační stížnost je částečně důvodná.

#### II.A *K vymezení skutku: úsekové, nebo okamžité měření?*

[9] Stěžovatelka spatřuje nezákonnost výroku rozhodnutí městského úřadu v tom, že z výroku (a ani z rozhodnutí celkově) nelze seznat, zda je stěžovatelka trestána za překročení rychlosti v jednom místě, nebo v delším úseku. Podle stěžovatelky má tato otázka vliv na případnou překážku věci rozhodnuté, na posouzení protiprávnosti samotného jednání (například zda opravdu celý měřený úsek procházel obcí či úsekem se stejnou úpravou nejvyšší dovolené rychlosti) či na legalitu důkazů (zda byla obecní policie oprávněna měřit rychlost v celém tomto úseku). Stěžovatelka tuto situaci srovnává s trestným činem vraždy spáchaným na dvou či dvaceti osobách.

[10] NSS souhlasí s krajským soudem v tom, že metoda měření rychlosti (ve smyslu úsekové versus okamžité měření) je bez významu pro naplnění skutkové podstaty přestupku spočívajícího v překročení nejvyšší dovolené rychlosti (srov. též například rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2019, čj. 10 As 241/2019-36, bod 16). Stěžovatelčino srovnání s trestným činem vraždy je mimoběžné. Ze správního spisu je navíc patrné (viz fotografii, která je součástí oznámení o podezření ze spáchání přestupku), že městská policie měřila průměrnou rychlost stěžovatelčina vozidla v úseku o délce 1 011,2 metrů v časovém intervalu trvajícím 00:00:52,639 hod. Tyto údaje uvedl rovněž městský úřad v odůvodnění rozhodnutí o přestupku. Nebylo třeba, aby městský úřad vymezil také ve výroku, v jak dlouhém úseku překročil řidič stěžovatelčina vozidla nejvyšší dovolenou rychlost. Správní orgány totiž nevzaly v úvahu jako přítěžující okolnost, že řidič překročil rychlost v delším časovém úseku, ani této skutečnosti nepřiznaly žádný další právní význam při stanovování sankce.

pokračování

[11] Městský úřad ve výroku vymezil místo spáchání přestupku jako pozemní komunikaci v obci Pňov-Předhradí, ulice Kolínská, Poděbradská, směr Nymburk. NSS připouští, že označení dvou ulic současně může působit matoucím dojmem. Ovšem právě proto, že se jednalo o tzv. úsekové měření průměrné rychlosti v části obce delší než 1 km, je zřejmé, že městská policie měřila v souvislém úseku obou těchto ulic. Jelikož je v rozhodnutí městského úřadu současně uveden i čas měření a směr jízdy, je dostatečně zaručeno, že vytykané protiprávní jednání nebude zaměněno s jiným (srov. rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2019, čj. 6 As 53/2019-41, body 18 a 19, a zde citovanou další judikaturu).

[12] Městský úřad proto nepochybil, pokud blíže nevymezil, v jak dlouhém úseku překročil řidič stěžovatelčina vozidla nejvyšší dovolenou rychlost. Námitka není důvodná.

#### II.B K určení místa k měření rychlosti

[13] Podle § 79a zákona o silničním provozu je obecní policie oprávněna měřit rychlost vozidel *výhradně na místech určených policií*.

[14] Stěžovatelka v žalobě namítla, že městská policie nebyla oprávněna měřit rychlost v obci Pňov, neboť toto místo nebylo určeno k měření, respektive správní orgány neprokázaly splnění této zákonné podmínky.

[15] Krajský soud k vypořádání této námítky použil svůj starší rozsudek ze dne 29. 8. 2018, čj. 44 A 6/2018-30. Ten odkazoval zejména na informace uvedené na webových stránkách města Kolín a Městské policie Kolín a také na usnesení zastupitelstva města Kolín ze dne 29. 6. 2015 (též volně dostupné na webové stránce města). Krajský soud z těchto dokumentů vyhodnotil, že úsek v obci Pňov-Předhradí, v němž bylo prováděno úsekové měření rychlosti, byl stanoven v souladu se zákonem.

[16] Stěžovatelka považuje odůvodnění rozsudku krajského soudu za nepřezkoumatelné. Pokud chtěl krajský soud odkazovat na podklady, které nejsou založeny ve spisu, měl je provést k důkazu, nikoli pouze odkázat na rozsudek v jiné věci. I kdyby byl odkaz soudu na jeho vlastní závěry ve věci 44 A 6/2018 přípustný, mohlo tak být prokázáno jen oprávnění městské policie měřit rychlost v místě v srpnu 2016. Nic to však nevypovídá o tom, zda k tomu byla městská policie oprávněna i v srpnu 2017 – tím spíše, že jsou podle ustálené praxe obdobná povolení vydávána s délkou platnosti jednoho roku. O tom, že je městská policie oprávněna v místě měřit, jednoznačně nesvědčí ani prohlášení na jejich vlastních webových stránkách.

[17] Stěžovatelčina námitka je důvodná.

[18] Správní orgány byly povinny doložit, že městská policie byla oprávněna v místě měřit rychlost, neboť je to podmínka, bez jejíhož naplnění nelze trestat provozovatele ani řidiče (srov. rozsudek NSS ze dne 1. 6. 2017, čj. 9 As 274/2016-37, body 48-49, na který odkázala rovněž stěžovatelka v kasační stížnosti; obdobně též rozsudek ze dne 5. 3. 2020, čj. 1 As 424/2019-29, body 19-20, a rozsudek ze dne 31. 7. 2020, čj. 2 As 357/2018-60, body 18-23). Takové oprávnění skutečně ze správního spisu neplyne. Krajský soud mohl a měl pochybení správních orgánů napravit, například vyžádáním listin, na základě nichž měření probíhalo, u žalovaného či příslušné složky Policie ČR, provedením důkazu obsahem webových stránek či jiným způsobem. Neučinil tak však.

[19] Krajský soud vypořádal stěžovatelčinu žalobní námitku tak, že odkázal na odůvodnění svého rozsudku ve věci 44 A 6/2018 (o totožné právní i skutkové otázce), v němž popisoval dokumenty vyvěšené na webových stránkách města Kolín a obsah této stránky. Tento postup nemůže obstát. Předně obsah určité internetové stránky není skutečností obecně známou a vzhledem k povaze internetu může být – a obvykle též je – proměnlivý v čase. Skutková zjištění z něho vyplývající může proto soud učinit výhradně na základě dokazování při jednání (srov. rozsudek NSS ze dne 15. 4. 2009, čj. 1 As 30/2009-70). Krajský soud ve věci 44 A 6/2018 odkázal na webové stránky města, obsah stránek však ani nebyl součástí správního spisu, ani jím krajský soud neprovedl důkaz při jednání. NSS při přezkumu jeho rozsudku vyhodnotil, že tento postup nemůže v přísném slova smyslu prokázat skutkovou otázku, tedy že v den měření bylo měřeno na místě určeném Policií ČR a že Městská policie Kolín postupovala v součinnosti s ní. NSS proto tehdejší rozsudek zrušil (svým již citovaným rozsudkem ve věci 2 As 357/2018). Tím méně může obstát odůvodnění krajského soudu v nyní posuzované věci.

## II.C K otázce zavinění

[20] Stěžovatelka shledává nezákonným, že jí městský úřad ve výroku přisoudil zavinění v nedbalostní formě, ačkoli stěžovatelka přestupek nezavinila, ani jí nebyla nedbalost prokázána. Krajskému soudu pak stěžovatelka vytýká, že pouze odkázal na předchozí judikáty, aniž z nich citoval nosné důvody. Stěžovatelka odmítá i argument krajského soudu, že přestupek provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu lze spáchat pouze jedním typem jednání, nikoli různě závažnými jednáními spadajícími pod kvalifikované skutkové podstaty, u nichž by se mohla lišit intenzita zavinění. Stěžovatelka není spokojena s vysvětlením, že ani nemohla být uznána vinnou závažnějším správním deliktem.

[21] Městský úřad ve výroku rozhodnutí ze dne 22. 2. 2018 mimo jiné uvedl, že stěžovatelka spáchala přestupek „z nedbalosti“.

[22] Krajský soud, žalovaný i městský úřad mají pravdu, že přestupek provozovatele vozidla podle § 125f odst. 1 zákona o silničním provozu ve znění od 1. 7. 2017 je založen na objektivní odpovědnosti (ovšem totéž platí i pro správní delikt provozovatele vozidla ve znění do 30. 6. 2017, viz např. rozsudek NSS ze dne 2. 10. 2019, čj. 6 As 53/2019-41, body 15-16). O tom ostatně není ani mezi účastníky sporu. Případné zavinění provozovatelky vozidla bylo pro její odpovědnost za přestupek v zásadě bez významu.

[23] NSS však již ve věci 10 As 241/2019 (v bodech 23-28) vyslovil, že objektivní povaha odpovědnosti nebrání správnímu orgánu, aby zavinění (ať již nedbalostní, nebo dokonce úmyslné) v nějakém případě shledal a vyvodil z něj pro věc další důsledky (např. pro konkrétní výměru pokuty). Pak by se ale správní orgán musel otázkou zavinění poctivě zabývat, zejména by musel v odůvodnění vysvětlit, proč byl přestupek spáchán zaviněně. Nic takového však ve věci 10 As 241/2019 ani v nynějším případě městský úřad ani žalovaný neudělali. Působí to spíše tak, že forma nedbalostního zavinění se ocitla ve výroku rozhodnutí městského úřadu omylem. Stěžovatelka byla potrestána za to, že správní delikt spáchala zaviněně, nedbalostní formou. Nic takového ze spisu ani z odůvodnění obou správních rozhodnutí neplyne, k otázce zavinění se ani jeden správní orgán nevyslovil. Rozhodnutí se vyjádřila jen k objektivní odpovědnosti provozovatelky vozidla.

[24] Krajský soud nemá pravdu, že vyslovení nedbalostní formy zavinění ve výroku nemá na věc žádný dopad – že je to vlastně bezvýznamné, neboť stěžovatelka nebyla postižena za závažnější delikt. NSS souhlasí se stěžovatelkou, že je-li forma zavinění vyslovena přímo ve výroku, mohlo by to mít na stěžovatelku negativní dopad (např. že by při dalším rozhodování

pokračování

o správním deliktu či přestupku správní orgán legitimně přihlédl k tomu, že předchozí správní delikt spáchala stěžovatelka „zaviněně“, z nedbalosti).

[25] Pro úplnost NSS dodává, že ačkoli na to stěžovatelka neupozornila v odvolání a poprvé vznesla takovou námitku až v žalobě, byl žalovaný povinen odstranit tuto vadu, kterou se výrok dostal i do rozporu s odůvodněním, změnou rozhodnutí městského úřadu (k povinnosti odvolacího orgánu přezkoumat soulad rozhodnutí prvního stupně s právními předpisy srov. rozsudek NSS ze dne 15. 8. 2019, čj. 10 As 36/2019-33, bod 12, s citací další judikatury).

[26] Tato námitka je tedy důvodná.

#### II.D K odkazu na ustanovení, které definuje skutkovou podstatu spáchaného přestupku ve výroku rozhodnutí

[27] Stěžovatelka namítá, že ve výroku chybí rovněž ustanovení, které obsahuje skutkovou podstatu přestupku (tedy jakou konkrétní povinnost podle § 10 odst. 3 zákona o silničním provozu porušil řidič vozidla). Krajský soud rozhodl podle stěžovatelky v rozporu s usnesením rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, čj. 4 As 165/2016-46, č. 3656/2018 Sb. NSS, tak, že pro tuto vadu není nutné rozhodnutí rušit, neboť porušenou normu lze vyčíst z odůvodnění rozhodnutí.

[28] NSS souhlasí s odůvodněním krajského soudu v bodech 31 až 33 rozsudku, že ačkoli ve výroku rozhodnutí městského úřadu chybí výslovný odkaz na § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu, nemá tato vada za následek nezákonnost rozhodnutí (srov. obdobně rozsudek NSS ze dne 21. 10. 2020, čj. 10 As 222/2019-37, bod 10, či již citovaný rozsudek 10 As 241/2019, body 29-32). Městský úřad ve výroku uvedl odkazující normu (§ 10 odst. 3 zákona o silničním provozu) a dostatečně konkrétně vymezil skutek, za který byla stěžovatelka potrestána. Nehrozilo tak nebezpečí opakovaného postihu za tentýž skutek. Městský úřad označil a citoval v odůvodnění rozhodnutí jak sankční § 125c odst. 1 písm. f) bod 4 zákona o silničním provozu (když rekapituloval obsah oznámení o podezření ze spáchání přestupku; v kontextu věci tak nevznikají pochybnosti o právní kvalifikaci skutku, jak se stěžovatelka pokouší tvrdit), tak § 18 odst. 4, který stanoví maximální přípustnou rychlost vozidla. Nadto žalovaný výslovně zahrnul § 18 odst. 4 zákona o silničním provozu do výroku svého rozhodnutí (krom toho, že ho opakovaně uvedl i v odůvodnění). Názor krajského soudu je tak v souladu s bodem 26 usnesení rozšířeného senátu ze dne 31. 10. 2017, čj. 4 As 165/2016-46, č. 3656/2018 Sb. NSS, podle něhož je třeba posoudit závažnost pochybení správního orgánu při formulaci výroku rozhodnutí a také to, „*zda jasné vymezení skutku ve výroku rozhodnutí dovoluje učinit jednoznačný závěr, jakou normu pachatel vlastně porušil*“.

#### II.E K odkazu na ustanovení, podle něhož byla uložena sankce

[29] Podle stěžovatelky je výrok městského úřadu vadný také proto, že neobsahuje ustanovení, podle kterého byla stěžovatelce uložena sankce.

[30] Výrok rozhodnutí městského úřadu, kterým byla stěžovatelce uložena sankce, obsahuje odkaz na § 125f odst. 4 zákona o silničním provozu. U tohoto ustanovení se skutečně předpokládá, že bude konkretizováno dalším ustanovením, obsahujícím (s ohledem na povahu spáchaného přestupku) rozmezí, v němž má být sankce udělena. V tomto případě by tedy šlo o § 125c odst. 5 písm. g) zákona o silničním provozu. NSS však souhlasí s krajským soudem, že chybějící odkaz na toto ustanovení nemá vliv na zákonnost rozhodnutí městského úřadu ani rozhodnutí žalovaného. Výši sankce totiž městský úřad v rozhodnutí dostatečně odůvodnil a vysvětlil a také uvedl, že pokutu uložil při dolní hranici možné výměry. Rozsudek krajského

soudu není v rozporu ani s rozsudkem NSS ze dne 14. 3. 2018, čj. 6 As 322/2017-29, neboť jak vysvětlil NSS v části II.D výše, městský úřad dostatečně určitě popsal skutek, který byl stěžovatelce kladen za vinu. NSS v podrobnostech odkazuje na body 26 až 30 rozsudku krajského soudu.

[31] Ani tato námitka proto není důvodná.

### III. Závěr a náklady řízení

[32] NSS napadený rozsudek zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku rozvedené v části II.C zrušil NSS také rozhodnutí žalovaného a věc mu vrátil k dalšímu řízení [§ 110 odst. 2 písm. a) ve spojení s § 78 odst. 1 a 4 s. ř. s.]. V následujícím řízení žalovaný odstraní vadu uvedenou v části II.C, tedy buď vysvětlí, proč stěžovatelka spáchala správní delikt z nedbalosti, anebo spojení „z nedbalosti“ z výroku rozhodnutí vypustí. Dále pak vysvětlí a doloží, že městská policie měřila rychlost na místě určeném policií (III.B; pokud by to byl jediný důvod zrušení rozsudku krajského soudu, mohl by na tuto otázku odpovědět krajský soud, avšak s ohledem na rušící důvod podle části II.C i na tuto otázku odpoví žalovaný). Konečně žalovaný odstraní i nedostatky výroku rozhodnutí městského úřadu, které mu NSS vytkl v částech II.D a II.E (přestože tyto vady samy o sobě nečiní rozhodnutí žalovaného nezákonným).

[33] O náhradě nákladů řízení rozhodl NSS podle § 60 odst. 1 a § 120 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť ve věci neměl úspěch.

[34] Naproti tomu stěžovatelka měla ve věci úspěch a za normálních okolností by jí příslušelo právo na náhradu nákladů řízení o žalobě i o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s.). V nynější věci však NSS shledal důvod zvláštního zřetele hodný, pro nějž stěžovatelce nepřiznal náhradu nákladů řízení (§ 60 odst. 7 s. ř. s.). Tímto důvodem je skutečnost, že stěžovatelka v odvolání neuplatnila ani jednu z námitek, s nimiž následně uspěla v řízení o kasační stížnosti.

[35] Společnost ODVOZ VOZU, s. r. o., za stěžovatelku nejprve podala blanketní odvolání. Stěžovatelka následně podala rozsáhlou žalobu, v níž uplatnila množství skutkových i právních námitek, aniž předtím důsledně využila přezkumu rozhodnutí městského úřadu v odvolacím řízení. NSS nezpochybňuje obecné právo žalobců uplatnit v řízení před soudem ve věcech správního trestání i takové skutkové či právní námítky, které neuvádějí v řízení před správními orgány (usnesení rozšířeného senátu z 2. 5. 2017, čj. 10 As 24/2015-71, č. 3577/2017 Sb. NSS). Jak však NSS opakovaně judikuje, obstrukcí hraničící až se zneužitím práva může být i to, že osoby spojené se subjekty poskytujícími tzv. „pojištění proti pokutám“ (což jsou např. takzvaná Motoristická vzájemná pojišťovna, společnost ODVOZ VOZU, společnost FLEET Control, sdružení Řešíme pokuty a další) opakovaně podávají neodůvodněná odvolání, která jsou následována komplexními žalobami (srov. rozsudky ze dne 15. 8. 2019, čj. 10 As 36/2019-33, bod 18, či ze dne 4. 12. 2019, čj. 10 As 241/2019-36). To se stalo i v této věci. Správní soudy již dlouhodobě poukazují na to, že převažující obstrukční procesní strategie „obhajoby“ přestupců těmito subjekty je systémová (srov. např. rozsudek rozšířeného senátu ze dne 18. 12. 2018, čj. 4 As 113/2018-39, č. 3836/2019 Sb. NSS, bod 37, či rozsudek ze dne 22. 9. 2020, čj. 10 As 94/2020-36, bod 8, s odkazy na další judikaturu).

[36] NSS si je vědom toho, že procesní obstrukce takto systematicky nepoužívá sama stěžovatelka, ale okruh osob, z nichž některé si zvolila jako zmocněnce ve správním řízení. Stěžovatelka však z logiky věci ponese procesní následky spojené s tímto rozhodnutím, jelikož se vědomě rozhodla využít služeb osob, které zneužívají procesních práv k nejrůznějším procesním obstrukcím.

pokračování

[37] NSS uzavírá, že zneužívající povaha stěžovatelčiny procesní strategie je okolností zvláštního zřetele hodnou, a proto stěžovatelce nepřiznal náklady řízení o žalobě ani o kasační stížnosti podle § 60 odst. 7 s. ř. s.

**P o u ě n í :** Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. ledna 2021

Zdeněk Kühn  
předseda senátu